

Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

10° lezione

Il Performance management nella pubblica amministrazione

La gestione orientata alle performance (performance management)

l'orientamento al risultato è l'elemento di base per lo sviluppo di un modello manageriale realmente orientato al miglioramento delle performance.

Quando si parla di definizione e gestione per obiettivi e di misurazione dei risultati e delle performance, si corre il rischio di perseguire idee illusoriamente semplici, in quanto nelle organizzazioni complesse, soprattutto in quelle pubbliche, la fissazione di obiettivi, la definizione di programmi, le verifiche e le valutazioni sono di fatto attività estremamente serie e complesse.

Insomma, nella pubblica amministrazione più che la scienza dominano gli animal spirits e la pluralità dei punti di vista, tutti legittimi e di pari dignità.

La gestione orientata alle performance (performance management)

Il performance management nel pubblico (sistema, settore o singolo ente) si può e si deve attuare, tuttavia per farlo occorre essere consapevoli che occorrono alcune condizioni minime:

- **condizioni di contesto:**

- Norme generali e settoriali che stimolino la produzione della rilevazione delle performance collegandoli a sistemi premianti (finanziamenti, incentivi economici, rafforzamento della reputazione ecc.).
- Soggetti istituzionali che siano in grado di accompagnare le amministrazioni verso lo sviluppo dei sistemi di rilevazione delle performance anche verificandone la correttezza.

La gestione orientata alle performance (performance management)

- **condizioni organizzativo-istituzionali:**

- vi sia un buon equilibrio istituzionale che faccia sì che coloro che hanno la responsabilità del governo economico dell'ente (in particolare gli organi di indirizzo politico) non siano incentivati ad avere comportamenti che privilegino il rafforzamento del potere personale o di gruppi non del tutto conciliabili con quelli istituzionali.
- all'interno dell'amministrazione vi sia una visione strategica sufficientemente definita e strutturata, senza la quale cade ogni interesse alla focalizzazione delle performance;
- all'interno dell'amministrazione vi sia una visione sufficientemente condivisa delle aree chiave di risultato che consente di creare un sistema di indicatori realmente condiviso e considerato rappresentativo del lavoro che si svolge.

- **condizioni tecniche:**

- un assetto organizzativo interno sufficientemente chiaro in termini di responsabilità;
- un sistema informativo adeguato alla rilevazione automatica delle informazioni necessarie allo sviluppo degli indicatori;
- sistemi gestionali (budget, sistemi di gestione del personale ecc.) coerenti con una logica di performance management.

La gestione orientata alle performance (performance management)

La gestione orientata ai risultati non è quindi sinonimo di gestione per obiettivi, ma è qualcosa di più ampio: è l'attitudine a rispondere alla responsabilità di risultato da parte di chi opera nelle organizzazioni e a ricercare punti di riferimento per valutare ciò che si è fatto, accettando e affrontando con intelligenza le ambiguità e i limiti dell'azione umana organizzata.

La gestione orientata alle performance (performance management)

i sistemi di performance management servono:

1. a livello di sistema o settori di intervento pubblico per:

- rendicontare ai cittadini le attività dell'amministrazione;
- orientare le scelte degli amministrativi in termini di utilizzo dei servizi pubblici (laddove vi sia libera scelta);
- individuare standard minimi di prestazione;
- individuare criteri di finanziamento delle amministrazioni riferiti alle prestazioni;
- intervenire da parte dell'amministrazione centrale nel coordinamento e supporto delle amministrazioni periferiche, in particolare di quelle che si trovano in situazioni di criticità amministrativa, senza necessariamente interferire nella loro autonomia istituzionale;

2. a livello di singoli sistemi aziendali per:

- migliorare la qualità delle politiche e delle decisioni e ottenere un efficace allineamento tra attività strategiche e attività operative;
- migliorare la trasparenza dell'attività e, di conseguenza, incentivare l'innovazione organizzativa e gestionale;
- abbassare e prevenire fenomeni burocratici attraverso la valutazione;
- implementare altri sistemi di gestione (budgeting e controllo gestionale, carte dei servizi, sistemi retributivi ecc.);
- incrementare e migliorare la leadership della dirigenza pubblica.

La gestione orientata alle performance (performance management)

Tra i diversi rischi individuati in letteratura i principali sono:

- la creazione di comportamenti opportunistici che tendono a manipolare il sistema creando effetti indesiderati.
- la creazione di effetti perversi nei sistema di incentivi.
- la creazione di sistemi di rilevazione eccessivamente costosi e complessi.

La gestione per risultati è basata su tre distinti elementi (gli stessi su cui si strutturano i sistemi di valutazione) e precisamente:

- le strategie;
- i risultati;
- l'attività del gruppo dirigenti.

La gestione orientata alle performance (performance management)

Le strategie costituiscono il punto di riferimento rispetto al quale si orienta l'azione manageriale e sulla base dei quali si sviluppa l'attività valutativa, soprattutto in termini di efficacia. I risultati di norma sono codificati in termini di indicatori, in genere sono oggetto di estrema attenzione e si caratterizzano soprattutto per il fatto di dover presidiare diverse dimensioni.

L'attività del gruppo dirigente costituisce infine l'elemento primario di orientamento ai risultati e il criterio fondamentale della loro valutazione in quanto, al di là degli obiettivi dichiarati, il problema è proprio quello di individuare i contributi rilevanti nascosti dall'ambiguità dei sistemi di rilevazione o, al contrario, i contributi che, pur essendo conformi agli obiettivi ufficialmente dichiarati, incidono negativamente sull'organizzazione.

La gestione orientata alle performance (performance management)

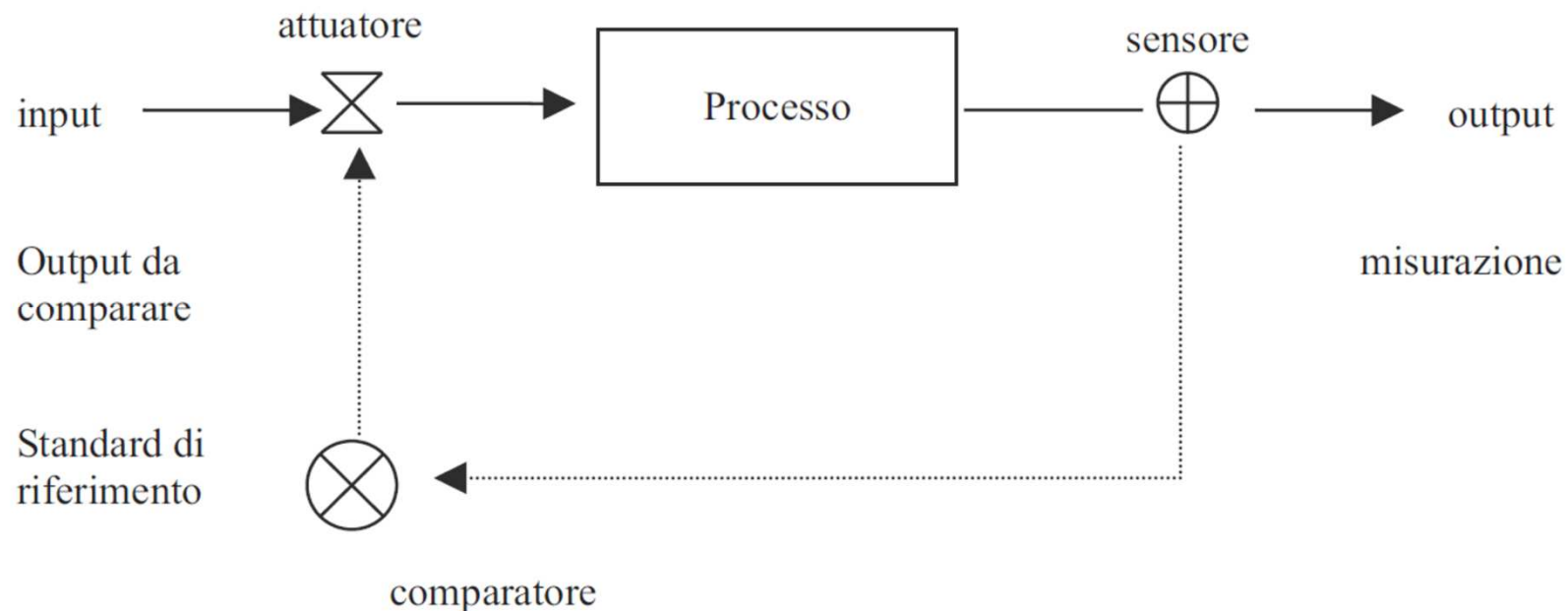
Per comprendere come opera e come far funzionare la gestione orientata ai risultati nelle istituzioni pubbliche occorre quindi rispondere a tre domande:

1. Come funziona e quindi si esercita il controllo sui risultati?
2. Come si costruiscono indicatori utili ed efficaci?
3. Quali sono le condizioni minime e necessarie di cultura organizzativa per sviluppare una logica di gestione orientata ai risultati?

1. Come funziona e quindi si esercita il controllo sui risultati?

il sistema a loop singolo solo potenzialmente esaurisce l'attività manageriale di valutazione e verifica dei risultati in quanto la linearità del processo implica una certa razionalità organizzativa che non è data nelle organizzazioni complesse

Figura 1 – Sistema di controllo con feedback a ciclo singolo



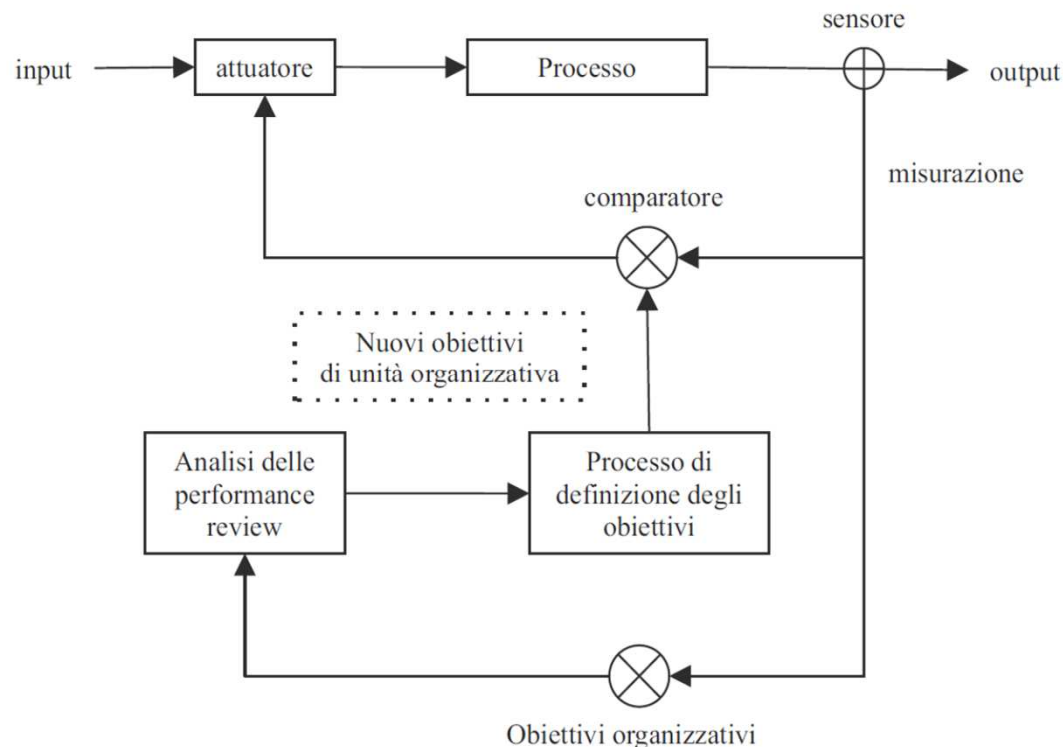
Fonte: Rose e Lawton (1999)

1. Come funziona e quindi si esercita il controllo sui risultati?

ci sono due caratteristiche della pubblica amministrazione che influiscono pesantemente sul ciclo di controllo:

1. la tendenza a modificare obiettivi e standard di risultato nel tempo;
2. la necessità di valutare gli effetti di lungo termine dell'azione amministrativa o comunque di outcome piuttosto che di output.

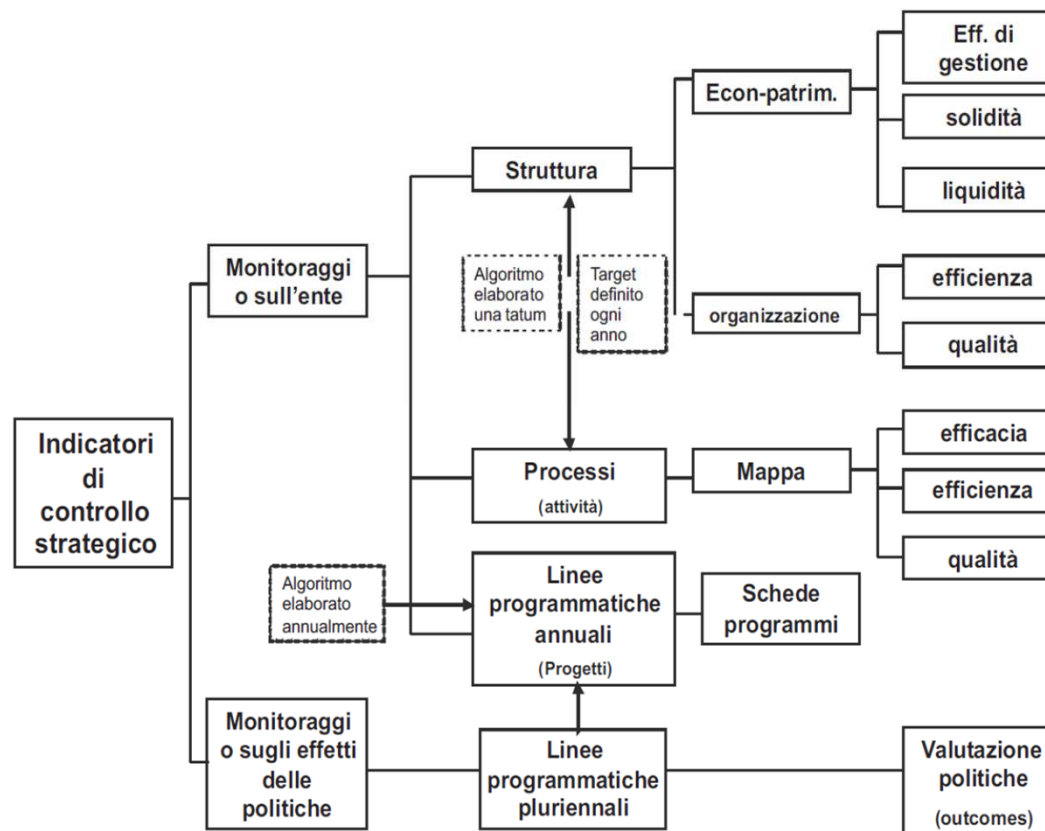
Figura 2 – Sistema di controllo con feedback a doppio ciclo



2.2. Come costruire indicatori utili

gli indicatori di risultato possono essere riferiti a diverse dimensioni (si veda fig. 3), ma in generale il loro scopo è quello di verificare che i risultati ottenuti dall'attività aziendale siano in linea con quanto predisposto dagli organi di indirizzo, ovvero che l'attività di gestione sia in linea con le politiche aziendali.

Figura 3 – Il sistema degli indicatori per allineare strategie e attività operative



2.2. Come costruire indicatori utili

Nel nostro caso ci concentreremo ora in particolare sulle metodologie di produzione di indicatori riferiti ai processi gestionali. In proposito, è bene subito tenere presente che la letteratura in tema di misurazione dei risultati e delle performance, dal punto di vista metodologico individua gli indicatori in base ai quali misurare le performance a partire da una visione strategica dell'attività dell'istituzione. In altri termini, gli indicatori di performance/risultato devono essere coerenti con il mandato istituzionale dell'ente e dalle modalità specifiche con cui ogni ente traduce la sua missione istituzionale in servizi specifici ai propri utenti.

Figura 5 – Schema logico di individuazione degli indicatori di performance



2.2. Come costruire indicatori utili

Box 2 – Definizione

Outcome, misura del grado in cui i servizi o i programmi hanno raggiunto i loro obiettivi o gli impatti desiderati rispetto ai loro utenti/clienti o alla collettività di riferimento.

Output, misura del numero di unità prodotte, beni o servizi forniti, o persone servite da una istituzione pubblica nell'ambito dei suoi programmi di intervento o di sviluppo delle proprie funzioni.

Tabella 1 – Esempi di risultati da output di attività fino a outcome

Attività svolte dall'ente	Risposta all'azione dell'ente	Cambiamenti del livello del problema	Cambiamenti di stato o di status	Cambiamenti nelle condizioni degli individui
Numero di workshop formativi effettuati	Numero di persone formate	Numero di formati non nuovi skill	Numero di formati con un nuovo lavoro	Numero di formati con nuovi skill e lavori che sono in grado di mantenersi
Numero di interventi campagna informativa antifumo	Numero di personale che smettono di fumare	Percentuale di cambiamento del numero di fumatori	Percentuale di cambiamento nel livello di nicotina assorbita	Percentuale di diminuzione dei casi di cancro ai polmoni
Numero di automezzi ispezionati	Numero di automezzi in regola	Percentuale di variazione di produzione di inquinamento	Percentuale di variazione del monossido di carbonio nell'aria	Percentuale di variazione delle malattie respiratorie

Criteri per indicatori di risultato ideali

Tabella 2 – Le misurazioni ideali dei risultati

Orientati ai risultati	Focalizzati sugli outcomes
Rilevanti	Logicamente e direttamente collegati agli obiettivi che ci si pone
Significativi	In grado di riflettere i cambiamenti dei livelli di performance
Validi	In grado di cogliere le informazioni che si ritengono rilevanti
Affidabili (reliable)	In grado di fornire le informazioni a un livello di accuratezza desiderato e consistente nel tempo
Economici	I costi della raccolta e dell'elaborazione dei dati devono essere ragionevoli in termini di costi benefici
Utili	In grado di dare informazioni utili per i decision makers
Accessibili	Devono fornire periodiche informazioni sui dati
Compatibili	I dati di raccolta devono essere coerenti e gestibili con i sistemi informativi già esistenti nell'ente
Comparabili	Devono permettere confronti delle performance nel tempo e con altre istituzioni
Chiari	Devono essere presentati in modo che i diversi soggetti interessati siano in grado di comprenderli

Criteri per indicatori di risultato ideali

Tabella 3 – Principali tipologie di risultato

Misure di output	Una misurazione del numero di unità prodotte, servizi erogati, persone servite da un ente o da un programma di intervento. Per esempio numero di beni o servizi prodotti
Misure di efficienza	Una misurazione dei costi o di altre tipologie di risorse per unità di output (per esempio costo unitario di produzione di beni o servizi, produttività ecc.)
Carico di lavoro (workload)	È un tipo particolare di misurazione di efficienza che pone in relazione l'output di un'attività con il personale utilizzato a produrlo
Misure di servizio/qualità	Indica la misurazione dell'impatto sul livello di soddisfazione dell'utente/cliente/cittadino/popolazione in termini di qualità, risparmio di tempo e altri aspetti qualificanti del prodotto/servizio erogato
Misura di outcome	Misurazione del risultato o dell'impatto sugli utenti o sulla società di un determinato programma o di uno specifico processo produttivo

Criteri per indicatori di risultato ideali

Il sistema di monitoraggio delle performance.

I sistemi informativi normalmente sono assai articolati e vanno dai sistemi contabili, ai sistemi di budgeting, ai sistemi di gestione dei reclami, alle relazioni di audit, alle indagini di customer satisfaction, o anche ai protocolli informatici (utili ai fini della gestione dei tempi). Data la varietà dei sistemi informativi, dal punto di vista tecnico il problema principale è quello di costruire una base dati attraverso l'utilizzo delle diverse fonti informative già esistenti, integrandole tra loro.

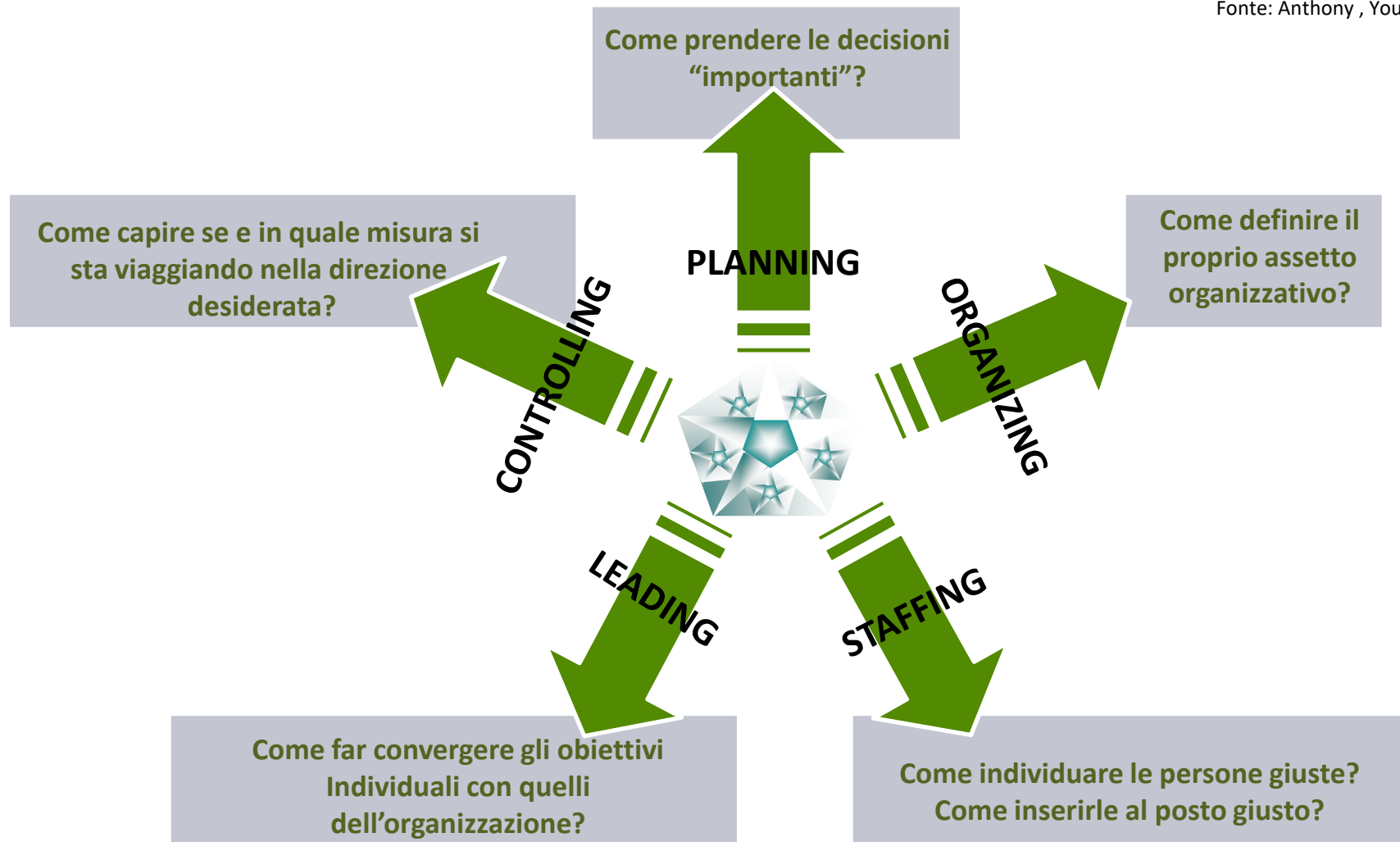
Criteri per indicatori di risultato ideali

Meccanismi di valutazione.

- benchmarking, ovvero confronto con realtà simili o secondo modalità strutturate. In pratica ci si può chiedere: raggiungiamo gli standard o la media o il benchmark? Altrimenti occorre analizzare la situazione per individuare i motivi della performance sotto standard;
- valutazione delle politiche/programmi (program evaluation). In questo caso si indagano gli outcomes e gli effetti dell'intervento in modo approfondito attraverso analisi specifiche;
- analisi economica. Si valuta l'economicità o il valore aggiunto del servizio valutando il suo valore economico anche in relazione a modalità alternative di intervento;
- analisi costi/benefici;
- analisi della customer satisfaction.

Gestire è un'attività che richiede molteplici competenze...

Fonte: Anthony , Young 1992



L'attività di direzione di un'organizzazione

- Gestire un'amministrazione verso il perseguimento delle proprie finalità istituzionali significa sviluppare e realizzare tre differenti tipologie di attività tra loro complementari:

Pianificazione strategica

VENGONO DEFINITE SIA LE FINALITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE SIA LE LINEE-GUIDA PER IL LORO RAGGIUNGIMENTO:
IN ALTRI TERMINI SI DEFINISCE LA STRATEGIA DELL' AMMINISTRAZIONE

Controllo direzionale

VENGONO INDIVIDUATE LE MODALITÀ ATTRAVERSO LE QUALI RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI STRATEGICI E VENGONO REALIZZATE LE AZIONI A TAL FINE PRESCELTE

Controllo operativo

VERIFICA CHE I COMPITI SPECIFICAMENTE ATTRIBUITI VENGANO ESEGUITI IN MODO EFFICACE ED EFFICIENTE

Le prospettive dell'attività direzionale

Gestione strategica

SI COMPONE DI DECISIONI STRATEGICHE:
Modificano i rapporti amministrazione-ambiente di riferimento e spesso comportano modifiche della struttura organizzativa o delle capacità operative dell'amministrazione

Ad esempio:

- *Attuazione di logiche di compartecipazione*
- *Ingresso in nuove aree di attività*
- *Innovazione di processo*
- *Innovazioni legate ai servizi erogati*

Gestione operativa

SI COMPONE DI DECISIONI OPERATIVE:
Attengono all'utilizzo della struttura esistente

Ad esempio:

- *Definizione di prescelte quantità di output di servizi*
- *Selezione di bandi*
- *Etc ...*

Il concetto di performance

Performance è un concetto centrale legato alla gestione di un'organizzazione:

- la *performance* è il **contributo** (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un **soggetto** (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita;
- il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai **risultati** della stessa e alle modalità di **rappresentazione** e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita.



Perché è utile misurare la performance

Misurare la performance permette di:

- (ri)formulare e comunicare gli obiettivi strategici, e verificare che questi siano stati conseguiti
- informare e guidare i processi decisionali
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui
- rafforzare *accountability* e responsabilità a diversi livelli gerarchici
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo.

Il D.Lgs. 286/99 - Art. 1.

Principi generali del controllo interno

- 1. Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a:
- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
 - b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
 - c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);
 - d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 3

Art. 3.

Principi generali

1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della Qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, ~~secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'articolo 13.~~ secondo le modalità indicate nel presente Titolo e gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 3, comma 2;

3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 3 segue

4. Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

5. Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo e' condizione necessaria per l'erogazione di premi ~~legati al merito ed alla performance~~. e componenti del trattamento retributivo legati alla *performance* e rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 3, comma 5;

5-bis. La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-*quater*, comma 1, lettera *f-quinquies*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera c)) l'introduzione del comma 5-bis all'art. 3.

6. Fermo quanto previsto dall'articolo 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 4

Art. 4.

Ciclo di gestione della performance

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.

2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, **tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10;**

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 2, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 4, comma 2, lettera a));

b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;

e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;

f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, **nonche' ai competenti organi di controllo interni ed** esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 2, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 4, comma 2, lettera f)).

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 5

Art. 5.

Obiettivi e indicatori

01. Gli obiettivi si articolano in:

a) obiettivi generali, che identificano, in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai

2. Gli obiettivi sono:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della Qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla Qualità delle risorse disponibili.

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 6

Art. 6.

Monitoraggio della performance

1. ~~Gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti,~~ Gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi ~~di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.~~ programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 4, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 6, comma 1;

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 7

Art. 7.

Sistema di misurazione e valutazione della performance

1. Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano ~~con apposito provvedimento e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione,~~ il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 5, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 7, comma 1;

2. La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* e' svolta:

a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonche' la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera e), del medesimo articolo;

~~b) dalla Commissione di cui all'articolo 13 ai sensi del comma 6 del medesimo articolo;~~

b) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 8 e 9;

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 5, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 7, comma 2, lettere b) e c));

~~c) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificati dagli articoli 38 e 39 del presente decreto.~~

c) dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis.

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 5, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 7, comma 2, lettere b) e c));

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 8

Art. 8.

Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

a) ~~l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;~~

a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;

Il DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74 (in G.U. 07/06/2017, n. 130) ha disposto (con l'art. 6, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 8, comma 1, lettera a));

b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;

c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

Il D.Lgs. 150/2009 – Art. 8 segue

- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la Qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

1-bis. Le valutazioni della *performance* organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto anche delle esperienze di valutazione svolte da agenzie esterne di valutazione, ove previste, e degli esiti del confronto tra i soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, con particolare riguardo all'ambito di cui alla lettera *g)* del comma 1.

La strategia



La strategia



Strategia

La strategia ha successo se:

- È coerente con la mission, la vision, ed i VALORI dell'amministrazione;
- È coerente con l'ambiente esterno e con il mandato;
- È coerente con le RISORSE e le COMPETENZE;
- È coerente con la STRUTTURA ed i SISTEMI ORGANIZZATIVI.

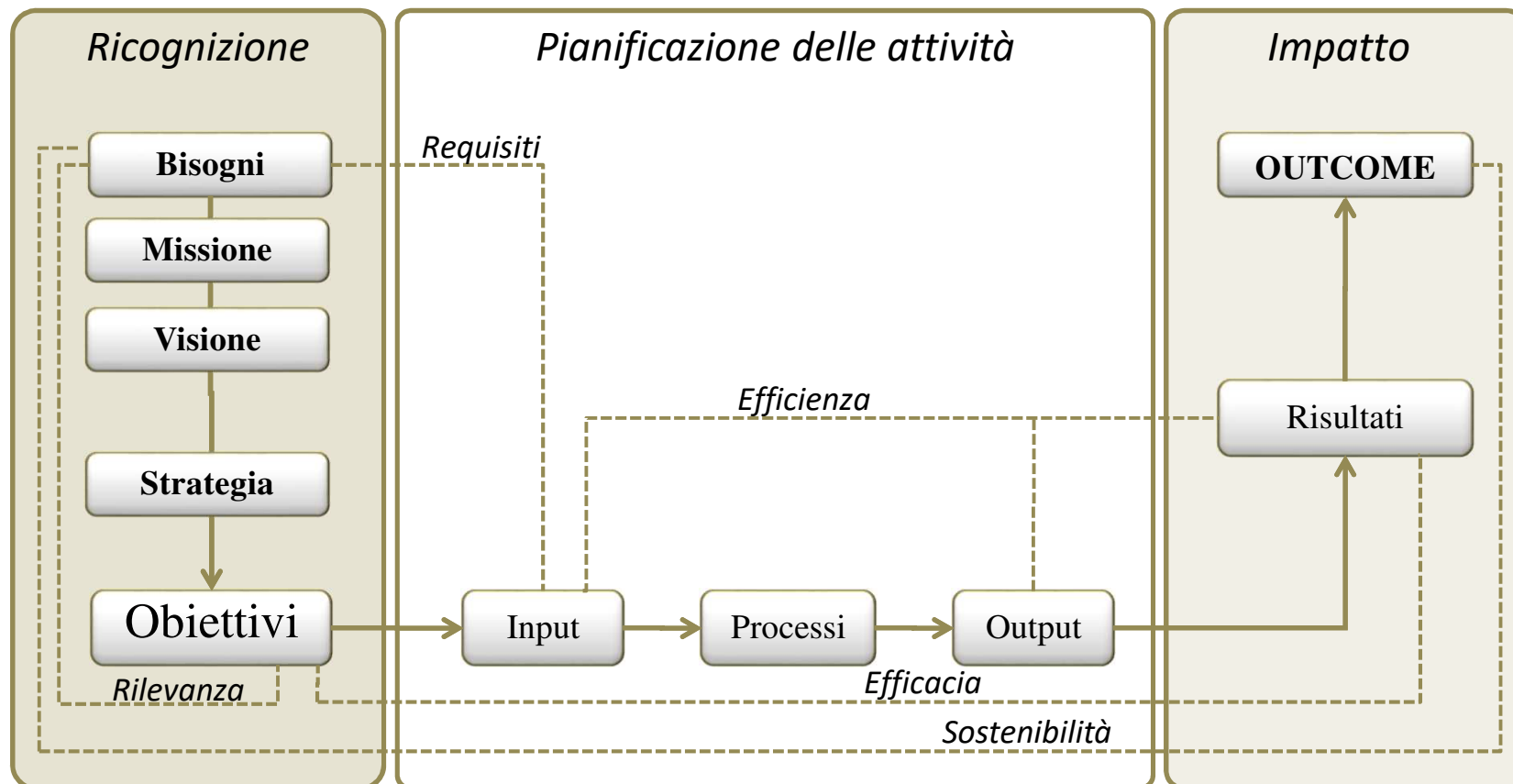
Politiche, strategie e priorità

Uno dei compiti più frequenti attribuiti agli strumenti di pianificazione strategica è costituito dall'utilizzo di questa fase per selezionare gli interventi prioritari da attuare in un certo lasso di tempo, in modo tale da:

- selezionare gli interventi più significativi e attribuire ad essi le risorse (finanziarie, organizzative, ecc.) necessarie a scapito di interventi ritenuti di rilevanza secondaria;
- comunicare formalmente e legittimare le attività e gli impegni dei soggetti attuatori;
- associare a questi interventi tecniche di project management, in modo tale che sia aumentato il presidio sia sulla qualità progettuale sia sul loro andamento;
- associare eventualmente all'andamento di questi progetti meccanismi di premialità (ad esempio collegandoli alla retribuzione di risultato dei dirigenti) o di penalizzazione (prevedendo la decurtazione dei finanziamenti previsti).

Da dove partire?

- Prendere decisioni è facilitato dall'aver chiarito il fine, la specifica missione e i conseguenti obiettivi da perseguire
- Una specifica missione nasce dall'aver riconosciuto specifici bisogni



L'analisi dell'ambiente: Stakeholder Analysis

➤ Stakeholders analysis



- identificazione degli stakeholder
- screening degli stakeholder individuati in relazione alla loro capacità di incidere in maniera determinante sul successo delle strategie prescelte
- analisi del tipo di relazione che gli stakeholder selezionati intrattengono con l'organizzazione
- anagrafica degli stakeholder selezionati
- individuazione delle minacce e delle opportunità legate all'evoluzione del rapporto che li legherà all'organizzazione

Stakeholder: una definizione

Per *stakeholder* si intendono i soggetti che, a vario titolo, sono interessati alla ragion d'essere di una determinata amministrazione e, conseguentemente, possono influenzarne la gestione ed esserne influenzati a loro volta (Freeman, Wicks, Parmar, 2004). Da un punto di vista organizzativo, gli stakeholder sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- forniscono risorse che risultano critiche per il raggiungimento di obiettivi strategici;
- sono sottoposti a un rischio (es. di riduzione del proprio benessere) direttamente legato ai rapporti con l'amministrazione o all'attività svolta dalla stessa;
- e hanno un potere (sufficientemente grande) per influire, positivamente o negativamente, sulla performance di un'amministrazione (Kochan and Rubinstein, 2000).

Per questo, **gli stakeholder rappresentano sia un mezzo attraverso il quale le organizzazioni possono essere agevolate nel raggiungimento dei propri obiettivi, sia un fine verso il quale le organizzazioni orientano le loro strategie.**

Stakeholder: il processo di coinvolgimento

Il processo si può comporre di cinque fasi principali:

1. brainstorming per l'individuazione degli stakeholder dell'amministrazione;
2. analisi degli stakeholder;
3. valutazione dei possibili gradi di influsso da parte degli stakeholder sull'attività dell'amministrazione e dell'amministrazione sugli stakeholder, e compilazione di griglie dedicate per orientare i processi decisionali;
4. utilizzo delle informazioni rilevanti per modificare e migliorare la gestione strategica e operativa dell'amministrazione;
5. comunicazione/pubblicazione dei cambiamenti attuati nell'attività dell'amministrazione a seguito della raccolta delle informazioni da parte degli stakeholder.

Quali dimensioni focalizzare?

La pianificazione degli obiettivi e, di pari passo il Sistema di misurazione, si potrebbe focalizzare su tali ambiti (D.Lgs. 150/09, art.8):

- l'attuazione delle **politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività**;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

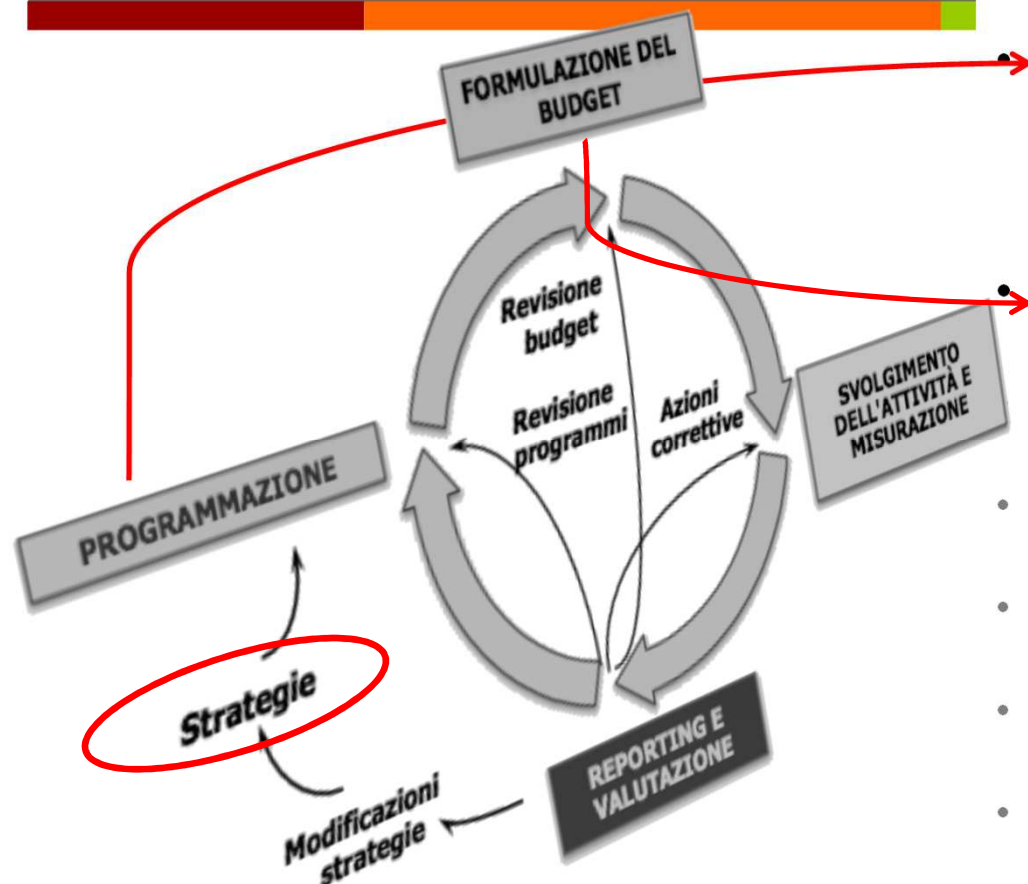
Il ciclo della performance:

l'ambito del controllo di gestione



Il ciclo della performance:

pianificazione delle strategie e programmazione delle attività operative



Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- *definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;*
- *collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;*
- *monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;*
- *misurazione della performance, organizzativa e individuale;*
- *valutazione della performance, organizzativa e individuale;*
- *utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;*
- *rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.*

Un esempio: la città di Charlotte (1/3)

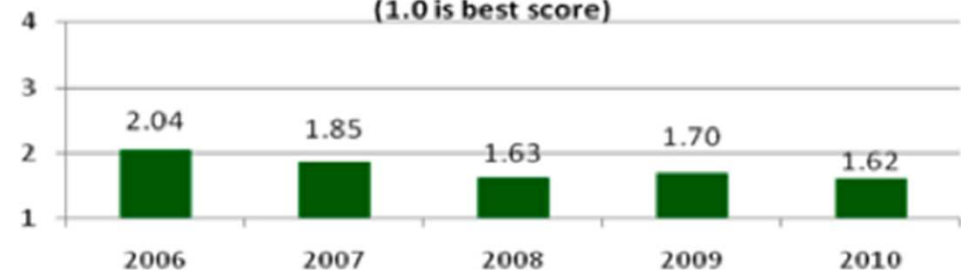
Environment – Charlotte will become a national leader in environmental initiatives to preserve our natural resources while balancing growth with sound fiscal policy

Initiative	Measure	FY10	Status
Rezoning Decisions	Achieve 80% or more rezoning decisions consistent with adopted environmentally sensitive site design plans	85.7%	✓
Bus Idling	Reduce bus idling to less than 28.9% of total engine running time	28.5%	✓
Safe Drinking Water	Meet 100% of the Safe Drinking Water Act requirements	100%	✓
Litter Rating	Achieve 2.0 or lower on Keep America Beautiful Litter Rating on a scale of 1-4, whereas 1 is best score	1.62	✓
Commercial Growth & Development	Achieve a minimum of 75% of new office development square footage and new employment in centers and corridors	98.1% office 96.7% employ.	✓
Residential Growth & Development	Achieve a minimum of 40% new single-family (S/F) and 70% new multi-family (M/F) housing units within centers and corridors (Overall residential development, including in the centers and corridors trended downward with the economy)	38.8% S/F 68.2% M/F	✗

**Residential & Commercial
New Growth in Centers and Corridors**

Category	FY08	FY09	FY10	FY10 Target
Housing units	53.8%	55.8%	38.8%	40%
Multi-family units	67.7%	71.9%	68.2%	70%
Office	98.7%	97.6%	98.1%	75%
Employment	94.8%	91.4%	96.7%	75%

**Keep America Beautiful Litter Index Rating
(1.0 is best score)**

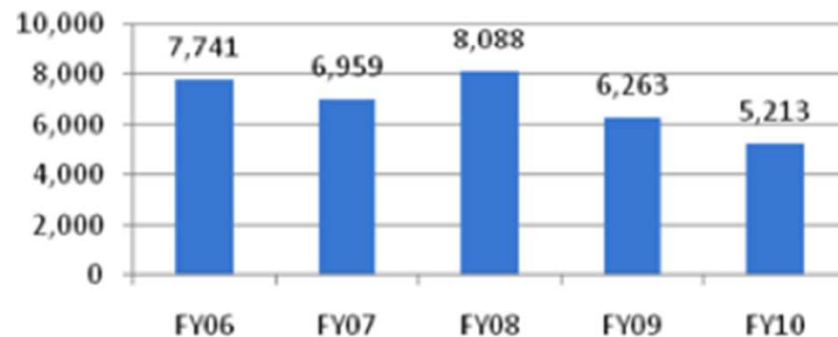


Un esempio: la città di Charlotte (3/3)

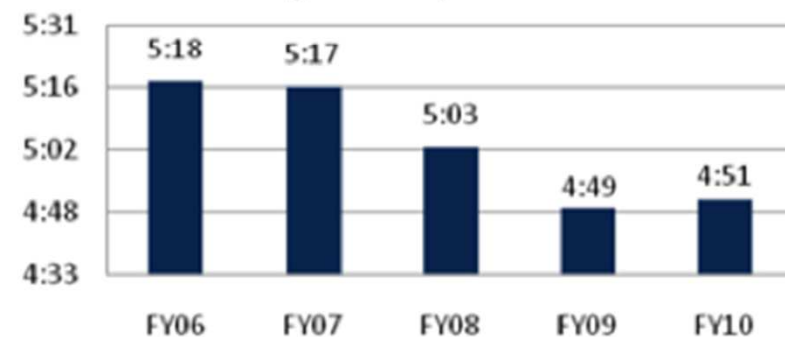
Community Safety – Charlotte will be the safest large city in America

Initiative	Measure	FY10	Status
Part One Crime	Reduce crime in all Part One Offense categories (homicide, rape, robbery, aggravated assault, burglary, larceny, vehicle theft, arson) below prior year	-16.8%	✓
Safety Survey	Maintain 70% overall satisfaction of police services on Perception of Safety Survey	77%	✓
Juvenile Crime	Reduce unexcused absences of identified truant and gang-involved students at targeted school by 16%	-68%	✓
Fire Response	Arrive at scene of emergency within 6 minutes of receiving call 80% of time	80.23%	✓
Fire Code Inspections	Conduct 85% of state-mandated fire code inspections	88.4%	✓
Fire Education	Provide fire education program to at least 80% of CMS 3rd grade classrooms (100% of 3rd grade classrooms were contacted, and 71% responded; fire education materials were delivered to the remaining classrooms)	71%	✗

Part One Offense Crime Rate Per 100,000 Population



Average Fire Response Times



La misurazione degli obiettivi in chiave strategica

Gli obiettivi da determinare devono essere....

- Specifici
- Concreti
- Sfidanti

e soprattutto...

Misurare *preventivamente* (attraverso opportuni indicatori) ciò che dovrà essere fatto in termini di attività per le singole frazioni di tempo annuale del mandato

La misurazione della performance: di cosa si tratta

- Processo formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive riguardo alle proprietà di un oggetto (ad es. un processo, un'attività, un gruppo di persone).
- Il sistema di misurazione svolge le funzioni di:
 - rilevazione,
 - analisi e
 - rappresentazionedi dati relativi ai fatti della gestione.

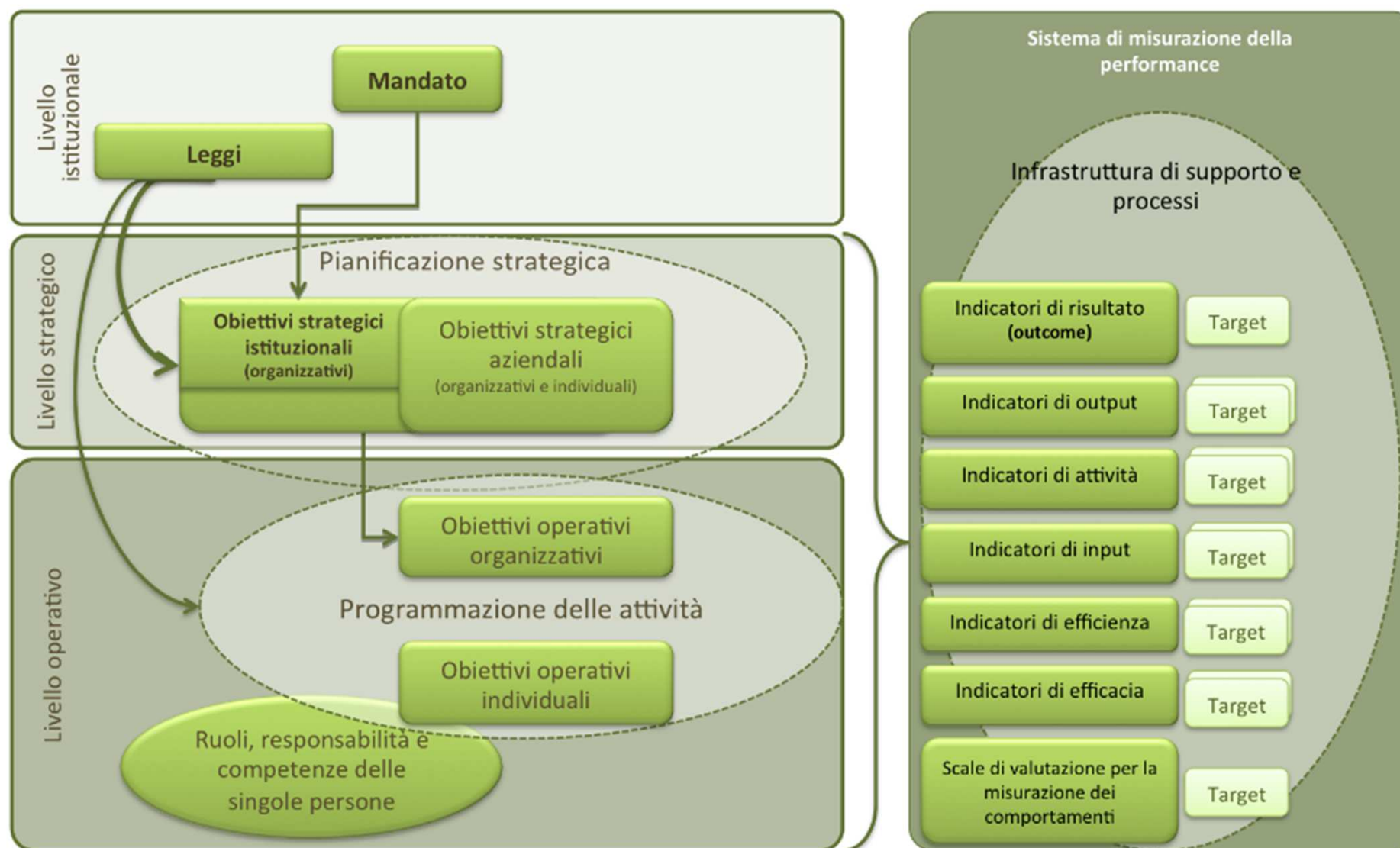
Gli elementi di un sistema di misurazione della performance

Un Sistema di misurazione della *performance* si compone di tre elementi fondamentali:

- **indicatori;**
- ***target*;**
- **infrastruttura di supporto e processi.**



Una
rappresentazione
grafica



Gli elementi di un sistema di misurazione della performance

Un Sistema di misurazione della *performance* si compone di tre elementi fondamentali:

- indicatori;
- *target*;
- infrastruttura di supporto e processi.

Un indicatore di *performance* è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni.

Affinché il processo di misurazione sia rilevante, gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi obiettivi e non a valori 'ideali' o a valori 'veri'

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Legami con altri indicatori	Quali sono i collegamenti tra questo indicatore e gli altri?
Data di approvazione dell'indicatore	Quando si è iniziato a utilizzare l'indicatore?
Tipo di calcolo / Formula / Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Qualità dei dati	Quali sono i problemi nella raccolta e analisi dei dati che si pensa emergeranno?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
Target (valore desiderato)	A che livello di <i>performance</i> si punta?
Processo di sviluppo	Su quali basi e da chi è stato concordato questo <i>target</i> ?
Responsabile dell'indicatore e del target se diverso	Chi ha l'incarico di controllare e rivedere la <i>performance</i> (rispetto al <i>target</i>) e di raccogliere i dati?
Responsabile della <i>performance</i> legate all'indicatore	Chi è responsabile per la <i>performance</i> rilevata tramite questo indicatore?
Che cosa sarà fatto?	Quale azione/comportamento vuole stimolare questo <i>target</i> /indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?

Tipi di indicatori: esempi

- Schede elaborate / Schede pervenute
- Costo chilometrico per la costruzione delle opere stradali avviate
- Percentuale di tratte autostradali che rispettano i requisiti standard di performance relativamente al manto stradale
- Percentuale di cittadini che possono accedere al servizio di trasporto x
- Soddisfazione degli utenti riguardo la rete stradale concessa
- Tempo di percorrenza medio sulle strade delle 10 principali aree urbane

Input → Processi → Output (Soddisfazione utente) → Outcome

Gli elementi di un sistema di misurazione della performance

Un Sistema di misurazione della *performance* si compone di tre elementi fondamentali:

- indicatori;
- *target*;
- infrastruttura di supporto e processi.

Un *target* è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo.

Tipicamente questo valore è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale.

L'introduzione di un *target* rappresenta un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti; ancor più, attraverso un *target* si può dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento.

Gli elementi di un sistema di misurazione della performance

Un Sistema di misurazione della performance si compone di tre elementi fondamentali:

- indicatori;
- target;
- infrastruttura di supporto e processi.

Il terzo elemento di un Sistema di misurazione è rappresentato dall'infrastruttura di supporto e dai **soggetti responsabili** dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati, garantendone la tracciabilità.

Un'infrastruttura di supporto può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di gestione della conoscenza e procedure codificate per l'analisi e rappresentazione dei dati.

Il Documento Unico di Programmazione

In attuazione del D.LGS. 118/2011 contenente i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, questi devono predisporre il nuovo documento contabile denominato Documento unico di Programmazione (DUP).

Il documento è composto da due sezioni: **la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO).**

La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'Ente.

(Definizione del contenuto di missione e programma): **1.** La rappresentazione della spesa per missioni e programmi costituisce uno dei fondamentali principi contabili di cui all' articolo 3. **Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici** perseguiti dalle amministrazioni di cui all'articolo 2, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Il programma è il cardine della programmazione e, di conseguenza, il contenuto dei programmi deve esprimere il momento chiave della predisposizione del bilancio finalizzato alla gestione delle funzioni fondamentali dell'ente.

Il Documento Unico di Programmazione

In particolare, la SeS individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il **programma dell'amministrazione** da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un **impatto di medio e lungo periodo**, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.

Nella SeS sono individuati con riguardo all'analisi delle "condizioni interne" ed "esterne" all'Ente, gli indirizzi strategici che caratterizzano il programma dell'Amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli obiettivi strategici, definiti per ogni Missione di bilancio da perseguire entro la fine del mandato stesso. Ogni anno gli obiettivi strategici, contenuti nella SeS, sono verificati nello stato di attuazione e possono essere, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente e dandone adeguata motivazione, opportunamente riformulati. Sono altresì verificati gli indirizzi generali

Il Documento Unico di Programmazione

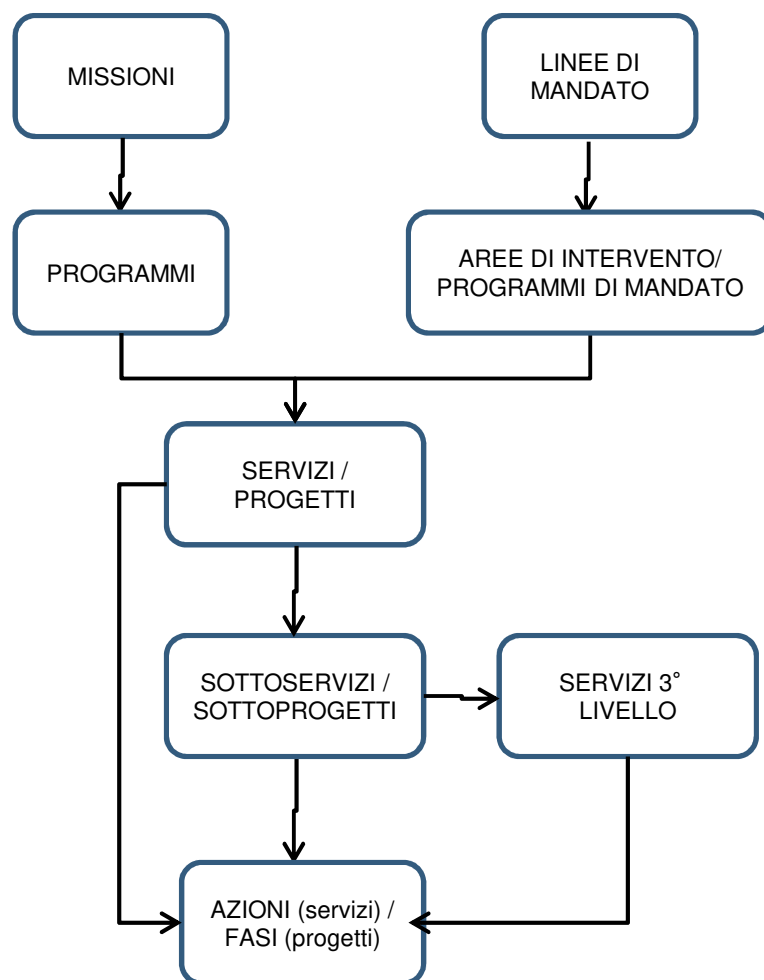
La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la **programmazione operativa** dell'ente avendo a riferimento un **arco temporale sia annuale che pluriennale**. Il contenuto della SeO, predisposto in base alle previsioni ed agli obiettivi fissati nella SeS, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

La SeO è redatta, per il suo contenuto finanziario, per competenza con riferimento all'intero periodo considerato, e per cassa con riferimento al primo esercizio, si fonda su valutazioni di natura economico-patrimoniale e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione.

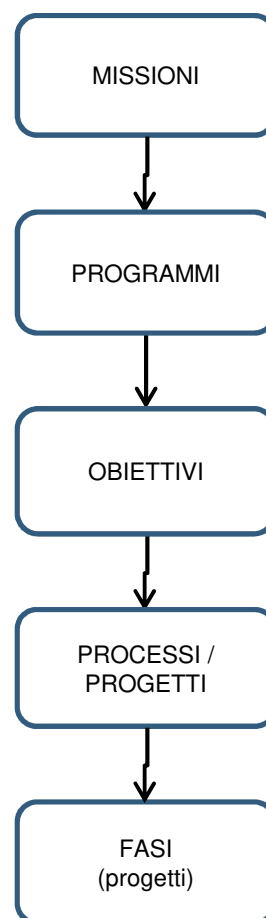
La SeO supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio. **La SeO individua, per ogni singola missione, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS. Per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento del DUP, sono individuati gli obiettivi operativi annuali da raggiungere.** Per ogni programma sono individuati gli aspetti finanziari, sia in termini di competenza con riferimento all'intero periodo considerato, che di cassa con riferimento al primo esercizio, della manovra di bilancio.

I modelli di applicazione di alcune realtà

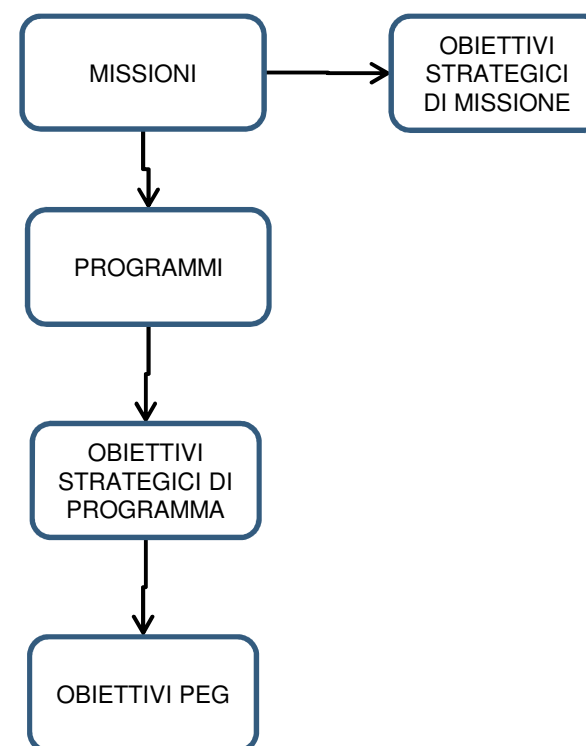
MODELLO BOLOGNA



PROVINCIA GENOVA



COMUNE GENOVA



L'anello mancante tra planning e budgeting



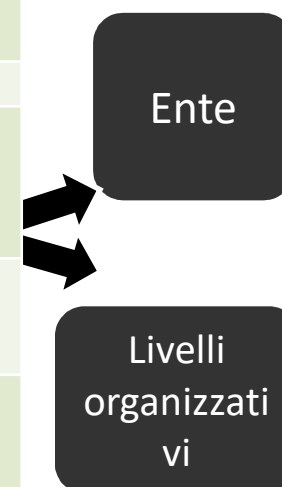
Approfondimento sulla Balanced Scorecard



La logica di fondo nel modello R-Group per Regione Lombardia (le prospettive)

DIMENSIONI DI RISULTATO (Modello multidimensionale R-Group)

RISORSE UMANE	ECONOMICO / FINANZIARIA	CITTADINI/UTENTI	PROCESSI
Indicatori			
Sviluppo delle competenze	Efficienza (costi)	Outcome (impatti dell'azione regionale rapportati a risultati di lungo periodo - outcome)	Input
Efficienza (tempi individuali)	Margini di bilancio	Efficacia (capacità di realizzare le politiche)	Attività
Produttività individuale e collettiva	Indici Ec./Fin.	Equità (rispetto ai portatori di interesse / cittadini)	Output di processo
			Efficienza (tempi di processo)
			Efficacia con la quale i servizi erogano i propri output (rappresentano il rapporto tra output e obiettivi)



CONTROLLO ORGANIZZATIVO	CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA	CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE	CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI
Prospettiva Risorse umane Prospettiva dei Processi	Prospettiva Economico/Finanziaria	Prospettiva dei Cittadini/Utenti Prospettiva dei Processi	Prospettiva dei Processi
Monitoraggio risorse organizzative	Rendicontazione attività sotto il profilo finanziario ed economico patrimoniale	Centri di costo Piano dei Conti relativi alla Contabilità Analitica	Attuazione clausole valutative
- Valutazione performance individuali e collettive - Conto annuale del personale Risorse umane (anagrafiche, valutazione delle prestazioni) Sistemi informativi (open data)	- Rendiconto della gestione relativo al precedente esercizio di riferimento - Giudizio annuale di Parifica Corte Conti Contabilità (programmazione risorse finanziarie, impegno e liquidazione) Sistemi informativi (costi di funzionamento)	- Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo - Referti CdG Programmazione strategica (declinazione operativa PRS, indicatori di contesto)	- Relazioni di valutazione sull'attuazione leggi Affidamenti (esterni, in-house) Procedimenti amministrativi (atti amministrativi, istanze di parte)

DIMENSIONI DI RISULTATO (Modello multidimensionale R-Group)

RISORSE UMANE	ECONOMICO / FINANZIARIA	CITTADINI/UTENTI	PROCESSI
Indicatori			
Sviluppo delle competenze	Efficienza (costi)	Outcome (impatti dell'azione regionale rapportati a risultati di lungo periodo - outcome)	Input
Efficienza (tempi individuali)	Margini di bilancio	Efficacia (capacità di realizzare le politiche)	Attività
Produttività individuale e collettiva	Indici Ec./Fin.	Equità (rispetto ai portatori di interesse / cittadini)	Output di processo
			Efficienza (tempi di processo)
			Efficacia con la quale i servizi erogano i propri output (rappresentano il rapporto tra output e obiettivi)

Ente

Livelli organizzativi

